

УДК 341.1 (045) 0-75

Я. М. ЖУКОРСЬКА

Ярина Михайлівна Жукорська, кандидат юридичних наук, доцент Тернопільського національного університету

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЗА ПОРУШЕННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ: СУЧАСНИЙ СТАН

Міжнародно-правова відповідальність – сукупність міжнародно-правових відносин, що виникає в сучасному міжнародному праві у зв'язку з правопорушеннями, що їх здійснюють будь-які суб'єкти міжнародного права¹. Зважаючи на зростання кількості міжнародних організацій та обсягу їх повноважень, проблема їх відповідальності є досить актуальною, адже у сучасній міжнародно-правовій літературі їй приділяють недостатньо уваги і вона поки що не знайшла достатнього відображення чинних міжнародно-правових актах. Установчі акти міжнародних організацій не містять загальних норм, що регулюють питання відповідальності міжнародних організацій.

Дослідження проблеми міжнародної відповідальності міжнародних організацій тією чи іншою мірою займалися такі вітчизняні та іноземні вчені, як В. А. Василенко, П. М. Куріс, М. О. Ушаков, Ю. М. Колосов, В. А. Мазов, Д. Б. Левін, Є. М. Кривчікова, О. О. Шибяєва, Дж. В. Гарнер, К. Іглтон, М. Хірч та інші.

Частково це питання вже висвітлювалося автором^{*}, але на момент написання статті Комісією міжнародного права (далі – КМП) було попередньо схвалено лише проекти 45 статей із існуючих на сьогоднішній день 67 і не враховано коментарі до них. Окрім того, з 2007 по 2011 рр. КМП внесла зміни і до вже попередньо схвалених статей, виходячи з опрацьованих коментарів держав та міжнародних організацій. У даній статті зроблено спробу охарактеризувати особливості відповідальності міжнародних організацій за порушення міжнародних зобов'язань згідно зі вже схваленим КМП Проектом щодо відповідальності міжнародних організацій.

Тема відповідальності міжнародних організацій вперше була піднята Комісією міжнародного права у 1963 р. у першій доповіді спецдоповідача А. Ель-Еріана з питання щодо відносин між державами і міжурядовими організаціями. У резолюції 56/82 від 12 грудня 2001 р. Генеральної асамблеї ООН (далі – ГА ООН) попросила КМП почати роботу над кодифікацією норм щодо відповідальності міжнародних організацій. На п'ятдесят п'ятій сесії у 2003 р. було представлено першу доповідь щодо відповідальності міжнародних організацій. Після цього було створено робочу групу з розробки Проекту, головою і спецдоповідачем якої став італійський вчений Джорджіо Гая².

Усього було представлено на розгляд КМП вісім доповідей щодо відповідальності міжнародних організацій. У рамках розгляду Проекту статей на 63-й сесії КМП було представлено Восьму і останню доповідь, яка містила огляд коментарів держав і міжнародних організацій до статей, що були прийняті у 2009 р. і сформульовані рекомендації для розгляду Комісії, а також коментарі держав і міжнародних організацій щодо статей, прийнятих у першому читанні³.

5 серпня 2011 р. на 63-й сесії Комісії міжнародного права було прийнято Проект статей щодо відповідальності міжнародних організацій. Проект складається з 67 статей з коментарями до них. КМП рекомендувала Генеральній асамблеї ООН прийняти Проект статей до уваги, включити його в додаток до резолюції та на одній з наступних сесій ГА ООН розглянути питання про розробку конвенції на основі даного проекту⁴.

Проект статей щодо відповідальності міжнародних організацій не є простим дублюванням статей про відповідальність держав. Однак зважаючи на те, що багато положень можуть застосовуватися і до міжнародних організацій, взяті були аналогічні формулювання, лише термін «держава» змінено на «міжнародна організація»^{**}. Проте одним із основних аргументів за саме таку побудову Проекту статей щодо відпові-

© Я. М. Жукорська, 2013

^{*} Див.: Вільчак Я. М. Особливості відповідальності міжнародних організацій за порушення міжнародних зобов'язань // Я. М. Вільчак // Юридична Україна. – 2008. – № 4. – С. 93–98.

^{**} Див.: ст.ст. 3, 4, 5 та ін. ст. Проекту статей щодо відповідальності міжнародних організацій

дальності міжнародних організацій стала відсутність широкої практики в цій сфері. На своїй 55-й сесії Комісія міжнародного права також звернулася до Секретаріату з проханням щорічно направляти главу своєї доповіді, присвячену темі «Відповідальність міжнародних організацій», міжнародним організаціям з метою отримання від них коментарів⁵. За роки роботи КМП над Проектом коментарі були отримані від наступних міжнародних організацій: Рада Європи, Європейська Комісія, Міжнародна організація праці, Міжнародний Валютний фонд, НАТО, Організація економічної співпраці і розвитку, Міжнародний інститут уніфікації приватного права, Світовий банк, спільні коментарі від Організації Договору про всеосяжну заборону ядерних випробувань, Міжнародної організації цивільної авіації, Міжнародного фонду сільськогосподарського розвитку, Міжнародної організації праці, Міжнародної морської організації, Міжнародної організації з міграції, Міжнародного союзу електрозв'язку, ЮНЕСКО, Всесвітньої туристичної організації, Всесвітньої організації з охорони здоров'я, Всесвітньої організації інтелектуальної власності, Всесвітньої метеорологічної організації та Світової організації торгівлі⁶.

Одним із основних недоліків Проекту є його кінцева форма. Втілення Проекту в резолюції ГА ООН не робить його міжнародно-правовим актом із загальнообов'язковою силою. Логічно правильно було б оформити його в конвенцію, що саме й рекомендувала КМП ГА ООН. Проте пройде ще досить багато часу, доки такий документ набуде чинності в якості конвенції, а його положення стануть загальнообов'язкового характеру.

Отже, в період з 2003 по 2011 р. Комісія отримала і розглянула вісім доповідей Спеціального доповідача⁷. Ці статті утворюють Частину першу «Вступ» (ст. 1, 2), Частину другу «Міжнародно-протиправне діяння міжнародної організації» (ст.ст. 2–27), Частину третю «Зміст міжнародної відповідальності міжнародної організації» (ст.ст. 28–45), Частину четверту «Імплементация міжнародної відповідальності міжнародної організації», Частину п'яту «Відповідальність держави в зв'язку з поведінкою міжнародної організації» та Частину шосту «Загальні положення». Частина перша включає вступні статті (ст.ст. 1–2), де відображено сферу дії проектів статей, дано визначення термінів і закріплено декілька загальних принципів. Частина друга містить глави щодо загальних принципів (ст.ст. 3–5), визначення поведінки, яку можна вважати поведінкою міжнародної організації (*attribution of conduct to an international organization*) (ст.ст. 6–9), порушення міжнародно-правового зобов'язання (ст.ст. 10–13), відповідальності міжнародної організації в зв'язку з діянням держави чи іншої міжнародної організації (ст.ст. 14–19), обставин, що виключають протиправність (ст.ст. 20–27). Частина третя «Зміст міжнародної відповідальності міжнародної організації» містить глави щодо загальних принципів міжнародної відповідальності міжнародної організації (ст.ст. 28–33), відшкодування шкоди (ст.ст. 34–40), серйозних порушень зобов'язань, що впливають з імперативних норм міжнародного права (ст.ст. 41–42). Частина четверта складається з глав щодо притягнення міжнародної організації до відповідальності (ст.ст. 43–50) та контрзаходів (ст.ст. 51–57). Частина п'ята містить статті, що регулюють відповідальність держав в зв'язку з поведінкою міжнародної організації (ст.ст. 58–63). Частина шоста містить загальні положення щодо сфери дії даного Проекту (ст.ст. 64–67)⁸.

Проект статей застосовується до міжнародної відповідальності за міжнародно-протиправні діяння (ст. 1) та до держав за міжнародно-протиправні діяння міжнародної організації (ст. 2). Міжнародно-протиправне діяння міжнародної організації вважається таким, коли присвоюється їй згідно з нормами міжнародного права або порушує міжнародно-правові зобов'язання цієї міжнародної організації (ст. 4). Міжнародній організації присвоюється поведінка її органу чи уповноваженої особи, навіть якщо вона перевищує повноваження чи порушує вказівки, але діє в офіційній якості та в рамках загальних функцій організації. При визначенні функцій органів чи уповноважених осіб застосовуються правила міжнародної організації (ст.ст. 6–8).

Якщо діяння міжнародної організації суперечить її міжнародно-правовим зобов'язанням, воно вважається їх порушенням. Це стосується і міжнародно-правових зобов'язань міжнародної організації перед її членами, що впливають з правил організації (ст. 10).

Міжнародна організація несе міжнародно-правову відповідальність, якщо допомагає чи сприяє, а також примушує державу чи міжнародну організацію до здійснення міжнародно-протиправного діяння, за умови, що знає обставини діяння і якби воно вчинилося нею самою, було б міжнародно-протиправним (ст. 14–16). Міжнародна організація несе відповідальність, якщо обходить свої міжнародно-правові зобов'язання шляхом прийняття рішення, що зобов'язує чи дозволяє її члену вчинити діяння, яке було б міжнародно-протиправним, якби вчинилося нею самою. І немає значення, чи вчинене за таких обставин членом організації діяння є міжнародно-протиправним (ст. 17).

Згідно з Главою V Частини II до обставин, що виключають протиправність, відносять згоду (ст. 20), самооборону (ст. 21), контрзаходи (ст. 22), форс-мажор (ст. 23), лихо (ст. 24) та стан необхідності (ст. 25). Застосування обставин, що виключають протиправність, практично не відрізняється від загальних норм міжнародної відповідальності*.

Окрему увагу варто звернути на використання контрзаходів. До кінцевого варіанта Проекту контрзаходам мала бути присвячена лише ст. 19, яка в остаточному варіанті Проекту вилілася у ст. 22 та Главу II Частини IV в контексті розгляду імплементации міжнародної відповідальності. Якщо у ст. 22 йдеться про застосування контрзаходів міжнародною організацією, то в Главі II Частини IV навпаки – до міжнародної

* Див. дет.: Вільчак Я. М. Особливості відповідальності міжнародних організацій за порушення міжнародних зобов'язань / Я. М. Вільчак // Юридична Україна. – 2008. – № 4. – С. 93–98.

організації. Контрзаходи не можуть застосовуватися міжнародною організацією проти її члена у відповідь на порушення міжнародно-правових зобов'язань, що випливають з правил міжнародної організації, за винятком, коли такі заходи ними передбачені. Тоді вони можуть застосовуватися, якщо не суперечать правилам міжнародної організації, і якщо немає інших належних засобів, щоб спонукати члена міжнародної організації до виконання зобов'язань щодо припинення порушення і відшкодування шкоди. За виконання вищевказаних вимог виключається протиправність даних діянь – контрзаходів, якщо вони застосовуються згідно з матеріальними та процесуальними вимогами міжнародного права. Це стосується і контрзаходів, що застосовуються до міжнародної організації.

Жодна з вищезгаданих обставин не може виключити протиправність будь-якого діяння, що суперечить імперативній нормі міжнародного права. Посилання на обставини, що виключають протиправність, не звільняє від дотримання зобов'язань у тій частині, яку обставини не зачіпають, а також питання компенсації матеріальної шкоди, завданої даним діянням.

Частина III містить положення щодо юридичних наслідків міжнародної відповідальності міжнародної організації за вчинене міжнародно-протиправне діяння. Згідно зі ст. 29 юридичні наслідки міжнародно-протиправного діяння не звільняють міжнародну організацію від виконання порушених зобов'язань. Міжнародна організація зобов'язана припинити міжнародно-протиправне діяння та надати гарантії неповторення діяння, якщо цього вимагає зобов'язання (ст. 30). Також міжнародна організація зобов'язана повністю відшкодувати шкоду, як матеріальну, так і моральну, завдану міжнародно-протиправним діянням (ст. 31).

Міжнародна організація може посилатися на свої правила при невиконанні зобов'язань лише у відносинах з її членами (ст. 32).

Глава II Частини III присвячена відшкодуванню шкоди. У Проекті зазначено, що повне відшкодування шкоди здійснюється в формі реституції, компенсації і сатисфакції разом чи окремо.

Згідно з Проектом міжнародна організація зобов'язана відновити стан, який існував до вчинення міжнародно-протиправного діяння, тобто здійснити реституцію в тій мірі, в якій вона є можливою (ст. 35). У тому обсязі, в якому шкода не відшкодовується реституцією, міжнародна організація зобов'язана компенсувати її. Компенсація охоплює будь-яку виражену в фінансовому еквіваленті шкоду, включаючи упущену вигоду, наскільки вона встановлена (ст. 36). За потреби забезпечення повного відшкодування шкоди на основну суму можуть нараховуватися проценти (ст. 38). Тією мірою, якою міжнародна організація не може відшкодувати шкоду реституцією чи компенсацією, вона зобов'язана надати сатисфакцію, яка може виражатися у визнанні порушення, висловленні жалю, офіційному вибаченні чи в іншій відповідній формі. Сатисфакція має бути пропорційною шкоді й не може мати принизливу для міжнародної організації форму (ст. 37).

Члени міжнародної організації зобов'язані вжити всіх необхідних заходів, щоб міжнародна організація могла виконати свої зобов'язання щодо відшкодування, а міжнародна організація зобов'язана вжити всіх необхідних заходів згідно зі своїми правилами, щоб її члени надали їй засоби для ефективного виконання цих зобов'язань (ст. 40).

Порушення вважається серйозним, якщо присутнє грубе чи систематичне невиконання зобов'язань міжнародною організацією. Держави і міжнародні організації повинні намагатися покласти край будь-якому серйозному порушенню правомірними засобами. Жодна держава чи міжнародна організація не може надавати допомогу чи сприяння в збереженні становища, що склалося в результаті серйозного правопорушення (ст. 42).

Постраждала держава чи міжнародна організація висуває претензію, в якій повідомляє міжнародну організацію про свої вимоги, може вказати винній стороні, як вона має вчинити, щоб припинити протиправне діяння та в якій формі вона вимагає відшкодування (ст. 44). Постраждала сторона не може вимагати відповідальності від міжнародної організації, якщо пред'явлена вимога не відповідає нормам, що стосуються державної приналежності вимог або якщо вимога належить до категорії тих, до яких застосовується норма щодо вичерпання всіх доступних і ефективних місцевих засобів правового захисту, а вони вичерпані не були (ст. 45).

Притягнути до відповідальності міжнародну організацію неможливо, якщо постраждала сторона відмовляється від вимог чи вважається такою, що відмовилася, в силу своєї поведінки шляхом мовчазної згоди (ст. 46).

Субсидіарна відповідальність може наставати, якщо в результаті основної відповідальності не здійснено відшкодування повністю і лише тією мірою, якою вона його не здійснила. Сторона не може отримати більше відшкодування, ніж завдана шкода (ст. 48). Притягти міжнародну організацію до відповідальності може тільки держава чи міжнародна організація (ст. 50).

Як вже було згадано вище, Глава II Частини IV присвячена застосуванню контрзаходів до міжнародної організації. Держави чи міжнародна організація може застосовувати контрзаходи до міжнародної організації лише з метою спонукати її виконати зобов'язання, пов'язані з серйозним порушенням зобов'язань, що випливають з імперативних норм загального міжнародного права (ст. 51). Контрзаходи обмежуються тимчасовим невиконанням міжнародно-правових зобов'язань щодо міжнародної організації. Контрзаходи по можливості застосовуються таким чином, щоб не перешкоджати відновленню виконання зобов'язань та обмежити наслідки їх застосування для здійснення винною міжнародною організацією її функцій.

Контрзаходи не можуть застосовуватися членом до міжнародної організації, окрім випадків, коли це не суперечить правилам міжнародної організації і немає інших засобів, щоб спонукати її до виконання зобов'язань щодо припинення порушення і відшкодування шкоди, а також за порушення зобов'язань, що впливають з її правил, якщо тільки їх застосування не передбачене цими правилами (ст. 52). Контрзаходи не можуть зачіпати:

- зобов'язання утримання від застосування сили і погрози силою;
- зобов'язання щодо прав людини;
- зобов'язання гуманітарного характеру, що забороняють репресалії;
- інші зобов'язання, що впливають з імперативних норм міжнародного права (ст. 53).

Сторона, що застосовує контрзаходи, не звільняється від виконання своїх зобов'язань щодо мирного врегулювання спору та недоторканності органів чи агентів міжнародної організації, а також її приміщень, архівів і документації.

Згідно зі ст. 54 контрзаходи мають бути пропорційні шкоді з урахуванням тяжкості міжнародно-правового діяння і порушених прав.

Перед застосуванням контрзаходів сторона повинна закликати міжнародну організацію до виконання її зобов'язань, попередити її про рішення застосувати контрзаходи та запропонувати провести переговори щодо врегулювання спору, але незважаючи на ці дії постраждала сторона може взяти невідкладні контрзаходи, необхідні для забезпечення її прав. Якщо міжнародно-протиправне діяння припинене і спір знаходиться на розгляді суду чи трибуналу, рішення яких має обов'язкову силу, контрзаходи застосовуватися не можуть, або у випадку початку застосування мають припинитися негайно. Проте правило не діє, якщо міжнародна організація здійснює процедуру врегулювання спорів добросовісно (ст. 55). Контрзаходи мають бути припинені, як тільки міжнародна організація виконає свої зобов'язання щодо відповідальності.

Держава, що допомагає чи сприяє (ст. 58), керує (ст. 59), примушує (ст. 60) міжнародну організацію до здійснення міжнародно-протиправного діяння, несе за це відповідальність, якщо знає про його обставини і діяння було б протиправним, якби вчинилося нею самою. Діяння члена міжнародної організації, що вчиняється згідно з її правилами, не тягне за собою настання міжнародної відповідальності (ст. 58). Держава несе відповідальність, якщо обходить свої міжнародні зобов'язання, спонукуючи міжнародну організацію до вчинення діяння, яке було б порушенням зобов'язань держави, якби вчинилося нею самою (ст. 61). Держава несе відповідальність за міжнародно-протиправне діяння міжнародної організації, якщо вона дала на це згоду постраждалій стороні чи дала привід постраждалій стороні покладатися на її відповідальність. Будь-яка відповідальність держави в даному випадку розуміється як субсидіарна (ст. 62).

Положення Проекту не застосовуються у випадках, коли ситуація, що виникла, регулюється спеціальними нормами міжнародного права. Такі норми можуть міститися в правилах міжнародної організації (ст. 64). У тих випадках, коли питання не регулюється положеннями даного Проекту, застосовуються норми міжнародного права (ст. 65). Положення Проекту не зачіпають питання індивідуальної відповідальності будь-якої особи, уповноваженої діяти від імені міжнародної організації чи держави (ст. 66). До сфери дії Проекту не належить Статут ООН (ст. 67).

Отже, зважаючи на відсутність широкої практики щодо відповідальності міжнародних організацій, Проект основною мірою ґрунтувався на Статтях про міжнародну відповідальність держав і коментарях держав та міжнародних організацій; останні також стали джерелом малочисельної практики в цій сфері. Особливу увагу в Проекті варто звернути на застосування контрзаходів до міжнародних організацій та положення щодо субсидіарної відповідальності держав-членів. Контрзаходи до міжнародної організації можуть застосовуватися лише за порушення, що впливають з імперативних норм міжнародного права; вони мають бути пропорційні шкоді з урахуванням тяжкості діяння та порушених прав і припиняються, як тільки міжнародна організація виконає свої зобов'язання щодо відповідальності. Проектом передбачено цілий ряд випадків, коли держава може нести відповідальність за дії міжнародної організації, у будь-якому випадку така відповідальність є субсидіарною і настає лише в тій мірі, в якій міжнародна організація не відшкодувала основну шкоду. Основним недоліком Проекту статей щодо відповідальності міжнародних організацій є його кінцева форма. До оформлення Проекту в конвенцію мине ще досить багато часу, а до того його положення зможуть застосовуватися лише в якості звичаєвих норм.

¹ Мазов В. А. Ответственность в международном праве. – М.: Юрид. лит., 1979. – 152 с. – С. 10.

² Вільчак Я. М. Особливості відповідальності міжнародних організацій за порушення міжнародних зобов'язань / Я. М. Вільчак // Юридична Україна. – 2008. – № 4. – С. 93–98. – С. 93.

³ Доклад о работе шестьдесят третьей сессии Комиссии международного права. Глава V. Ответственность международных организаций (Женева, 26 апреля–3 июня и 4 июля–12 августа 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2011/2011report.htm>

⁴ Responsibility of international organizations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://untreaty.un.org/ilc/summaries/9_11.htm

⁵ Вільчак Я. М. – Вказана праця. – С. 93.

⁶ Доклад о работе шестьдесят третьей сессии Комиссии международного права. Глава V. Ответственность международных организаций. Комментарии и замечания, полученные от международных организаций (Женева, 26 апреля–3 июня и

4 июля–12 августа 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/233/29/PDF/N1123329.pdf?OpenElement>

⁷ Responsibility of international organizations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://untreaty.un.org/ilc/summaries/9_11.htm

⁸ Доклад о работе шестьдесят третьей сессии Комиссии международного права. Глава V. Ответственность международных организаций (Женева, 26 апреля – 3 июня и 4 июля – 12 августа 2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2011/2011report.htm>

Резюме

Жукорська Я. М. Відповідальність міжнародних організацій за порушення міжнародно-правових зобов'язань: сучасний стан.

У статті автор характеризує особливості відповідальності міжнародних організацій за порушення міжнародних зобов'язань згідно з Проектом щодо відповідальності міжнародних організацій, схваленого у 2011 р. Комісією міжнародного права. Зазначає, що роботу ускладнила малочисельна практика в цій сфері, вагому роль у опрацюванні якої відіграли коментарі держав та міжнародних організацій. Проводить короткий історичний екскурс в питання розробки Проекту та характеризує його природу, наголошуючи, що основним недоліком є його кінцева форма. Особливу увагу звертає на застосування контр-заходів до міжнародних організацій та положення щодо субсидіарної відповідальності держав-членів.

Ключові слова: міжнародна організація, відповідальність, міжнародне зобов'язання, проект статей, порушення, контр-заходи, субсидіарна відповідальність.

Резюме

Жукорская Я. М. Ответственность международных организаций за нарушение международно-правовых обязательств: современное состояние.

В статье автор характеризует особенности ответственности международных организаций за нарушение международных обязательств согласно Проекта об ответственности международных организаций, принятого Комиссией международного права в 2011 году. Отмечает, что работу усложнила малочисленная практика в этой сфере, весомую роль в обработке которой сыграли комментарии государств и международных организаций. Проводит короткий исторический экскурс в вопрос разработки Проекта и характеризует его природу, отмечая, что основным недостатком является его конечная форма. Особенное внимание обращает на применение контрмер к международным организациям и субсидиарную ответственность государств-членов.

Ключевые слова: международная организация, ответственность, международные обязательства, проект статей, нарушение, контрмеры, субсидиарная ответственность.

Summary

Zhukorska Y. Responsibility of the international organizations for violation of international legal obligations: current state.

In article the author characterizes features of responsibility of the international organizations for violation of international obligations according to the draft articles on responsibility of international organization, adopted by the International Law Commission in 2011, marks that work was complicated by littlenumeral practice in this sphere, a ponderable role in working of which was played by the comments of the states and international organizations, conducts short historical digression in the question of development of Project and characterizes his nature, marking that the basic failing is him eventual form, turns the special attention on application of counter-measures to international organizations and position in relation to subsidiary responsibility of states-members.

Key words: international organization, responsibility, international obligations, draft articles, violation, counter-measures, subsidiary responsibility.

Отримано 13.05.2013